

我国农村公共服务供给制度改革的演进轨迹

万春¹, 许莉²

(1. 江西财经大学 经济学院 江西 南昌 330013; 2. 江西师范大学 财政金融学院 江西 南昌 330022)

摘要: 新中国成立以来,我国农村公共服务供给制度的历史沿革经历了农业合作化时期、人民公社时期、家庭联产承包责任制至农村税费改革前时期、农村税费改革后时期等四个历史阶段。回顾我国农村公共服务供给制度改革的演进轨迹,可以发现,现行的农村公共服务供给制度虽然经过几个阶段的演进与变迁,仍然存在严重的路径依赖现象:城乡分割的公共服务供给制度固化;制度外筹资长期存在并延续;自上而下供给主导型决策制度,导致农村公共服务供需脱节;农村公共服务政府供给主体能力不足,其他供给主体尚未成熟。需要创新与重构农村公共服务供给制度,实现城乡公共服务一体化,完善财政转移支农资金的监督管理,构建以农民需求为导向的农村公共服务供给决策机制,积极引导农村公共服务供给的市场化改革。

关键词: 农村公共服务;供给制度;改革

中图分类号: F062.6 **文献标识码:** A **文章编号:** 2095-0098(2018)06-0014-06

一、引言

农村公共服务供给深刻影响着农村各类资源和产业的集聚能力,随着农村政治、经济和社会环境的变迁,农村公共服务供给制度也在不断演化与变迁。农村公共服务供给制度不但直接决定了农村的经济社会发展进程,也对缩小和最终消除城乡差别,推动城乡统筹发展带来了深刻影响。因此,回顾和梳理农村公共服务供给制度尤其是改革开放四十年来其发展变迁的轨迹,加速总结改革中的成败得失,对我国农村公共服务供给侧改革,特别是当前和今后相当长时间内乡村振兴战略的推进,具有十分重要的现实意义。基于上述目的,本文后续内容将安排如下:第二部分将讨论我国农村公共服务供给制度的演进轨迹;第三部分总结我国农村公共服务供给制度建设的经验教训及启示;第四部分提出改进和完善我国农村公共服务供给制度的政策建议。

二、我国农村公共服务供给制度的改革历程

我国现行的农村公共服务供给制度是新中国成立特别是改革开放以来历经多次探索和变革的结果。系统梳理和深入思考我国农村公共服务供给制度的变迁历程,可以将其改革历程划分为以下几个时期:

(一) 农业合作化时期(1949-1958年)

新中国成立后,土地所有制的改革使农民重新拥有了土地,激发了农民生产的积极性。然而,由于连年

收稿日期:2018-09-29

基金项目:江西省社会科学规划项目“养老保险制度城乡统筹——基于江西省新型城镇化过程中农业转移人口市民化的视角”(14YJ14)

作者简介:万春(1971-),男,云南昆明人,博士,副教授,研究方向为经济数量分析方法及运用;

许莉(1977-),女,江西南昌人,中国社会科学院农村发展研究所博士后,副教授,研究方向为公共经济学、经济数量分析方法及运用。

战乱的影响,农业基础十分薄弱:一方面,分散的个体小农缺乏基本的农业耕耙、播种等农业生产工具;另一方面,农田水利建设、农业技术推广与技术人员培训等农村公共服务百废待兴。在土地改革的基础上,中国农村进行了生产资料公有制改造的“农业合作化运动”。农业合作化的发展经历了农业生产互助组、初级农业生产合作社和高级农业生产合作社三个阶段。伴随着互助组、初级社和高级社这三种农业合作化组织形式的演化,我国农村公共服务供给制度的雏形日渐凸显^[1]。第一,从供给主体来看,农村公共服务供给的主体是农业生产合作社。农业生产合作社承担了诸如农田水利工程建设、农业生产技术推广、农村公共管理等大量农村公共服务供给的职责。第二,从筹资机制来看,农村公共服务供给主要依靠制度外渠道,而财政制度内筹集的资源主要用于国家工业化建设。第三,从供给决策机制来看,农业生产合作社依照自上而下的决策程序提供农村公共服务。

(二) 人民公社时期(1958—1978年)

1958年以后,很多农村开始了小型农业合作社组建合并大社的工作,以公社为基本核算单位的人民公社逐渐发展壮大。人民公社化运动以后,广大农村普遍建立了政社合一、分级管理的体制。1962年9月,中共八届十中全会通过了《农村人民公社工作条例修正草案》,进一步确立了农村生产资料所有制形式,即分别属于人民公社、生产大队和生产队所有,其中生产队是基本核算单位。人民公社从始建、调整、再到取消,历经波折,而高度集权的基本特征一以贯之。人民公社、生产大队和生产队这三个层级的集体组织控制了乡村社会政治及其它领域的资源,农民仅仅是集体组织内的劳动者。

此时期农村公共服务供给制度主要有如下特征:第一,从供给主体来看,“政社合一”的人民公社配置一切资源,农民仅仅是向公社出售劳动的社员,在这一制度环境下人民公社自然成为了农村公共服务的供给主体。第二,从筹资机制来看,财政制度内供给依然不足,制度外供给为筹资主渠道。一方面,通过提取公积金、公益金和管理费来分摊农村公共服务供给的物质成本,另一方面,以“记工分”的方式分摊农村公共服务供给的人力成本。第三,从供给决策机制来看,人民公社体制下农民丧失了选择的权利,农村公共服务依照自上而下的决策程序提供。

(三) 家庭联产承包责任制至农村税费改革前时期(1978—2000年)

高度集权的人民公社体制挫伤了农民的生产积极性,妨碍了农业生产的发展。为了解放农村生产力,随着1978年底十一届三中全会的召开,家庭联产承包责任制取代了人民公社体制,成为新的农村经营管理体制。在这一体制下,家庭开始成为农业生产经营的主体,农民和生产资料直接挂钩,具有了相对独立的生产决策权、劳动自主权、劳动成果支配权。家庭联产承包责任制的实施,使得农村公共服务供给的制度环境发生了相应的变化。

此时期农村公共服务供给制度特征如下:第一,从供给主体来看,政府组织单一供给的局面得以改变,出现了农户合作供给农村公共产品和服务,以及农协会等第三部门扮演供给主体的新供给方式。第二,从筹资机制来看,农村公共服务的筹资一方面来自于地方政府的制度内筹资,另一方面来自于农民家庭直接缴纳的制度外筹资。因此,农民除了要承担用于制度内公共服务的各种税收,还要分摊三提五统及乡、村范围内各种行政事业性收费。此外,农民还要提供义务工和积累工等人力成本分摊制度外筹资的成本。第三,从供给决策机制来看,由于农村基层乡镇政府和村委会的权威性,加之农民缺乏充分的民主权利意识,农村公共服务的供给决策仍然是自上而下。

(四) 农村税费改革后时期(2000年至今)

家庭联产承包责任制极大地调动了农民生产的积极性,有力促进了农村经济社会发展。但家庭联产承包责任制的实行,使得农民当时除了要缴纳正常税收外,还要面临来自乡镇政府的各种收费、集资和摊派,一定程度上增加了农民负担。为了对农业和农村领域的税费制度进行完善,激活农村生产活力,2000年3月2日,中共中央、国务院颁布了《关于进行农村税费改革试点工作的通知》,在部分省市进行农村税费改革试点。农村税费改革后,以农业税、三提五统、农村义务工和积累工为主要渠道的农村公共服务供给制度也进行了相应改革和调整。

农村公共服务供给制度特征如下:第一,从供给主体来看,政府仍然是农村公共服务供给的重要主体,同时,在政府相关政策支持下越来越多的私人部门、慈善组织参与到农村公共服务供给中。第二,从筹资机制来看,农村税费改革直接减少了乡镇政府的财政收入。为了维持农村公共服务供给的建设资金,中央政府只有对地方财政追加转移支付,因此,政府在农村公共服务供给中真正承担起了主要责任。而村级范围内的公共服务则通过“一事一议”方式筹资筹劳进行。第三,从供给决策机制来看,虽然“一事一议”给予了村民充分参政议事的权利,但这种制度的设计在实际执行中由于事难议、议难决、决难行的问题,其发挥的作用非常有限。

三、我国农村公共服务供给制度建设的经验教训及启示

新制度经济学认为,一种制度模式一旦形成,不管其是否有效,都会在一定时期内持续存在并影响其后的制度选择,就好像进入一种特定的路径,对这种路径产生依赖^[2]。虽然我国农村公共服务供给制度经过几个阶段的演变,但是在供给主体、供给决策机制、筹资机制等方面并没有实质性变革,出现了严重的路径依赖现象,表现为以下几个方面:

(一) 城乡分割的二元公共服务供给制度固化

新中国成立后,在国民经济逐步恢复的基础上,1953年开始执行国民经济第一个五年计划。“一五计划”期间,一个重要的任务就是集中力量进行工业化建设。在这一政策导向下,政府从农业部门不断抽取资源支援工业部门。优先发展工业的战略,使得城乡分割,形成了城乡二元经济结构。累积性恶性循环又使得这种经济结构进一步强化,并呈现“积重难返”之势。与这种二元结构相对应的则是城乡分割的二元公共服务供给制度。

无论是从公共服务供给的数量,还是公共服务供给的质量来对比,城镇和农村的公共服务供给差距还是比较明显。城镇的公共服务供给主要依靠财政制度内渠道筹集建设资金,与农村居民相比,城镇居民可以享受日臻完善和便利的公共交通基础设施、优质的教育和医疗资源、丰富多彩的公共文化产品。而农村的公共服务主要依靠集体经济组织或农户等制度外筹资渠道解决,这就决定了农村公共服务的供给数量短缺、结构不合理以及供给质量的低下。改革开放后,虽然对工业优先发展战略进行了逐步调整,但是由于政策发展的惯性,城市和工业倾斜仍然明显,致使城乡分割的公共服务供给未能从根本上加以改变,只能延续制度外供给为主的制度。

(二) 农村公共服务供给的制度外筹资长期存在并延续

从农业合作化到人民公社,再到税费改革前的家庭承包制,尽管农村的宏观制度环境在不断地调整和变革,但是农村公共服务供给一直延续了制度外筹资为主的制度。农村税费改革之后,中央开始实行公共财政覆盖农村的政策,逐步加大了农村公共服务事业的投入,构建了以财政转移支付为基础的农村公共服务供给体制。但是即便如此,“一事一议”仍然作为农村税费改革的一项重要配套措施嵌入到农村公共服务供给制度中。从本质上来说,“一事一议”是制度外筹资筹劳模式。

农村的公共服务供给之所以出现制度外筹资长期存在并延续的特征,无疑是来自于“既得利益集团”的影响。毫无疑问,中央政府、地方政府和城市居民都是农村公共服务制度外供给的“既得利益者”。对于中央政府来说,农村公共服务制度外供给可以节省财政资金;对于地方政府来说,在政绩考核和自身生存的双重压力下,需要扩大制度外筹资渠道;对于城市居民而言,为了维护自己的利益,会游说政府,通过各种渠道发出声音扩大农村公共服务的制度外供给^[3]。由于既得利益的报酬递增性,农村公共服务供给的制度外筹资制度会不断自我强化,并最终锁定在这种状态中。

(三) 自上而下供给主导型决策制度,导致农村公共服务供需脱节

纵观几个阶段农村公共服务的供给决策机制,可以发现,农村公共服务的供给总量、结构和程序等事宜很大程度上依然取决于“上级”部门的偏好,是“自上而下”的行政命令,带有很强的强制性和指令性。农民作为农村公共服务的真正需求者,被排斥在农村公共服务供给的决策程序之外,差异化和多样化的需求偏好

和意愿无法“自下而上”地有效表达和传递。虽然税费改革后,“一事一议”制度使得农民的公共服务需求在小范围内能够得以表达,然而由于“一事一议”制度内在的缺陷及农民“搭便车”的心理,导致通过“一事一议”表达的需求偏好及民主决策范围十分局限,因此,“自上而下”的公共服务供给决策机制并没有从根本上改变。

倘若农民无法通过有效渠道表达自己对公共服务的需求偏好,作为农村公共服务的主体供给者政府在不了解农民真实偏好的前提下,可能会选择一些见效快、体现官员政绩的面子工程,因此,农村公共服务供给中常常出现重“准”轻“纯”、重“硬”轻“软”的倾向。这种决策机制最终导致了农村公共服务的供需脱节和结构失衡。在农村公共服务供给总量长期不足的现状下,忽视农民需求的“一厢情愿式”供给,即浪费了有限的国家资源,又没有满足农民对公共服务的实际诉求,使得农村公共服务的供给处于更加尴尬的境地,最终影响农村经济持续快速发展。

(四) 农村公共服务政府供给主体能力不足,其他供给主体尚未成熟

经过几个阶段的演进与变迁,农村公共服务的供给主体不再局限于政府部门,市场、社区、非营利机构等供给主体逐渐参与到农村公共服务供给中来,但总体来说,政府仍然是农村公共服务供给的主要承担者。这样单一的供给主体结构,势必导致农村公共服务供给数量短缺和供给效率低下。

如从供给数量方面来看,一方面,2006年全国取消农业税后乡镇政府财力大不如前,中央财政的转移支付数量又十分有限,这就致使基层政府作为多元供给制度中最主要的供给主体,并没有能力承担农民日益增长的公共服务需求。另一方面,由于市场环境、管理体制机制等方面的问题,使得其他供给主体的发展尚未成熟,无法改变农村公共服务供给数量不足的困境。而从供给效率来看,政府之外的其它供给主体参与不足导致竞争缺失,政府在提供农村公共服务的过程中,更多地会考虑自身的政策选择,其“官僚性”特征较为明显,进而出现类似垄断和不完全竞争的局面。一般来说,农村发展综合规划、农村环境保护等农村纯公共服务比较适宜由政府供给,而对于农村道路、农村电信网络、农村文化场馆等准公共服务则由市场、非营利组织供给更具优势。政府、市场、非营利组织等不同的供给主体各有所长、各具优势,试图让政府承担所有的农村公共服务供给责任,无疑会导致低效率的供给。

四、改进和完善我国农村公共服务供给制度的政策建议

主要从公共服务城乡一体化、财政支农资金的监督管理、农村公共服务供给的决策机制以及市场化改革等方面展开。

(一) 建立城乡一体的公共服务供给制度

城乡分割的公共服务供给制度对于建国后我国工业化和城市化的快速发展功不可没,现在我们已经进入“以工促农、以城带乡”的发展新阶段。从2004年起,中共中央、国务院以“三农”为主题,连续下发了十五个“中央一号文件”,提出工业反哺农业和统筹城乡发展的政策体系,并出台了一系列支农惠农政策。在此背景下,要打破农村公共服务供给制度的路径依赖,城乡统筹作为一个关键变量将嵌入到农村公共服务供给制度重构中。

因此,要创新与重构农村公共服务供给制度,建立城乡一体的公共服务供给制度是首要要解决的重要问题。各级政府要按照公共服务均等化的原则,在城镇与农村之间合理配置各种资源,公共服务的供给要与经济发展阶段相适应,要与城乡居民需求相适应。而所谓的公共服务均等化,其核心就是要保障城乡居民得到基本公共服务的机会均等。然而,要促进机会均等,重点则是保障城乡居民得到基本公共服务的机会是平等的,在公共服务的供给过程中没有对特定人群有所偏向。比如,在现行的公共服务供给制度下,医疗保险作为一种基本的公共服务分为新型农村合作医疗保险、城镇职工基本医疗保险和城镇居民基本医疗保险,覆盖的对象分别是农民、城镇职工和城镇居民,也即三种不同的医疗模式覆盖着不同的人群。如果要想实现城乡公共服务一体化,就要对这三种模式进行有效整合,逐步走向全国统一的一种模式。只有这样,才能真正实现公共服务供给的城乡一体化。

(二) 加大财政对农村的转移支付力度,完善财政支农资金的监督管理

要提高农村公共服务供给水平,就要健全财政支农资金的稳定增长机制。财政支农规模要根据《农业法》的要求贯彻落实,即“国家财政每年对农业总投入的增长幅度应高于财政经常性收入的增长幅度”^[4]。在中央财政不断加大投入的同时,地方财政的支农资金也要有稳定的增长机制。首先,改革地方政府的绩效考核标准,政府官员的绩效考核指标要与财政支农资金的使用数额及使用效益挂钩,引导地方政府出台向农业倾斜的财政税收政策。其次,稳定并逐步增加中央对地方农业专项补助资金规模,引导地方财政增加支农投入。一方面中央财政要在财力许可的情况下,尽量增加专项补助资金数量,另一方面要求地方政府做到专款专用,地方财政资金给予配套,充分发挥中央农业投资的资金导向功能。

另外,在政府财力有限的情况下,不断完善财政资金的监督管理,提高财政资金的使用效率也是迫在眉睫。首先,要积极发挥人民群众的监督检查作用,进一步深化落实政务公开、村务公开和财务公开。其次,充分发挥各级人大及其常设机构的监督作用。人大及其常设机构对农村公共服务供给的财政运行机制要实行监督审议和问责。再次,强化外部审计监督。对于农村公共服务供给中发生的财政活动,财政和审计部门要进行定期检查,或者组织重点抽查、专项稽查,强化外部监督^[5]。

(三) 构建以农民需求为导向的农村公共服务供给决策机制

农村公共服务的最终受益者是农民。各级政府作为农村公共服务供给的主要责任主体,在决定农村公共服务供给的数量和种类时,应该倾听来自基层农民的声音。

首先,要构建农民与政府沟通交流的渠道,使农民的需求充分得到表达。农民表露农村公共服务偏好的途径大致分为两类:一类是通过人民代表大会制度和村级干部直选等正规途径表达,另一类是通过信访、群体行动等非正规途径表达^[6]。农民通过民主选举产生人大代表和村干部,通过权力委托,由这些人大代表和村干部向政府部门去表达农民对农村公共服务需求的偏好。信访、群体行动等是农民对农村公共服务偏好表露的非正规渠道,对于这种偏好表露的渠道,我们要理性看待,允许农民采取合理合法的信访和群体行动表达自己的公共服务需求偏好。

其次,最大限度地让农民参与决策。对于涉及到县、乡、村范围内的农村公共服务的供给,为了体现农民的需求,让农民直接参与到农村公共服务的供给决策中来。对于村级公共服务可以采取直接民主的决策方式,由全体村民按照简单多数投票规则进行表决,确定出村级公共服务供给的最优方案。对于乡级公共服务,可以采取代议民主的方式,各个村分别选出自己的代表,最终的供给方案由各村农民代表共同决定。对于涉及到县或地区的相对大型的农村公共服务的供给,供给方案首先要进行事前公示,然后围绕供给方案进行公共项目决策听证,向相关领域专家进行决策咨询,在此基础上由地方人民代表大会投票表决,并接受人民代表大会的监督检查。

(四) 积极引导农村公共服务供给的市场化改革

虽然政府是农村公共服务的绝对供给主体,但是为了更好地满足农民日益增长的农村公共服务需求,不仅要强调政府的作用,而且还应积极引导和调动私营企业、非盈利组织等参与到农村公共服务的供给中来,形成政府主导、其他供给主体协同参与的供给格局。政府和其他供给主体在农村公共服务的供给过程中并非此消彼长的对抗关系,而应是相互合作、互为补充。政府作为农村公共服务市场化改革推动者和参与者,应该为农村公共服务市场化创造良好的条件和环境。

首先,政府应该制定一些激励政策和措施引导政府之外的供给主体参与到农村公共服务供给中来。由于农村公共服务供给的非竞争性和非排它性,因此以赢利为目的的私营企业不愿进入。为了吸引逐利的私营企业及其它社会组织参与公共服务供给,应该对这些私营企业在财税政策上给予一定优惠,扩大税收减免的种类和范围,并在征税程序和细节上给予便利。

其次,政府要加强监管和问责机制,为公共服务市场化改革提供有效制度保障,减少市场化过程中的不确定性和成本,为公共服务市场化改革创造公平的发展环境。在公共服务市场化改革进程中要建立完善的招标投标制度,制止不正当竞争行为,为公平竞争创造良好的外部条件。对于私营企业在公共服务供给过程中

弄虚作假、收买政府职能部门工作人员公私勾结的行为,要根据《中华人民共和国反不正当竞争法》及其它适用法律条款严肃追责,依法查处。

参考文献:

- [1] 许莉,万春. 农村公共产品供给制度的路径变迁及现实选择[J]. 社会科学辑刊, 2009(3): 107 – 111.
- [2] 龚明星. 我国出版企业市场行为研究[D]. 重庆: 西南大学, 2013.
- [3] 何建春. 我国农村公共产品供给制度变迁研究[D]. 南昌: 江西财经大学, 2011.
- [4] 白瑞峰. 城乡统筹视角下农村公共产品供给制度研究[D]. 西安: 西北大学, 2010.
- [5] 魏丹丹,康维波. 城乡一体化进程中的农村公共服务供给创新研究[J]. 理论观察, 2016(7): 99 – 101.
- [6] 许莉. 农民对农村公共产品供给满意度实证分析——基于江西省农户层面的实地调研[J]. 统计与信息论坛, 2012(6): 102 – 108.

The Evolution of Rural Public Service Supply System Reform in China

WAN Chun¹, XU Li²

(1. School of Economics, Jiangxi University of Finance and Economics, Nanchang, Jiangxi 330013, China;

2. School of Finance, Jiangxi Normal University, Nanchang, Jiangxi 330022, China)

Abstract: Since the founding of new China, the rural public service supply system in China has gone through four historical stages, including the agricultural cooperation period, the people's commune period, the household contract responsibility system, the period before the reform of rural taxes and fees and the period after the reform of rural taxes and fees. Reviewing the evolution track of the rural public service supply system reform in China, it can be found that although the current rural public service supply system has undergone several stages of evolution and change, there are still serious path dependence phenomena: the system of supply of public services in urban and rural areas solidified; external financing exists and continues for a long time; top-down supply-oriented decision-making system leads to the disconnection of rural public service supply and demand; rural public service government supply main body ability is insufficient, other supply main body is not mature. We need to break through the path dependence, innovate and reconstruct the rural public service supply system, to realize the integration of urban and rural public services, improve the supervision and management of the transfer of funds to support agriculture, establish a decision-making mechanism for rural public service supply oriented by the needs of farmers and actively guide the market-oriented reform of rural public service supply.

Key words: rural public services; supply system; reform

(责任编辑: 罗序斌)